REPONSE du Maire de PARIS (*)

## Mode d'emploi du document

Les réponses sont organisées selon le plan du rapport d'observations définitives.

Pour faciliter le repérage du lecteur dans le document, on a fait figurer en gras les numéros de paragraphe du rapport de la CRC ainsi que les numéros de page
Ex :
**1.1 Etat des lieux des systèmes d'information de la Ville de Paris en 2001 page 6**

Enfin les phrases en italiques sont des citations extraites du rapport de la Chambre.

(*) *Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*

Sommaire

**La synthèse du rapport d'observations définitives** ..... 3
1. Une mise à niveau majeure des infrastructures et des systèmes d'information ..... 3
2. Le pilotage des projets ..... 3
3. L'évaluation du coût de la mise à niveau de ses systèmes ..... 4
4. Les ressources humaines dédiées à l'informatique ..... 4
5. Les marchés publics ..... 4
**Le corps du rapport d'observations définitives** ..... 5
1. Un schéma directeur informatique pour doter la Ville de systèmes d'information performants .. 5
1.2. L'élaboration du schéma directeur informatique (SDI) ..... 5
1.2.1. L'implication des mairies d'arrondissement dans le SDI - page 7 ..... 5
1.2.5.2. Répartition des compétences entre les directions utilisatrices et la DSTI- page 9 ..... 6
1.2.6. La prise en compte des logiciels libres dans le SDI - page 10 ..... 6
2. La gouvernance du SDI ..... 8
2.1. La définition et la priorisation des projets - page 11 ..... 8
2- 2 La relation MOA/MOE page12-13 ..... 8
2.3 Le rôle du CSSI pages 13-14 ..... 9
2.4. Les outils de suivi de projets – page 14 ..... 10
2.4.1. Projet Salsa : gestion de l'aide légale pour les personnes âgées et les personnes handicapées. – page 15 ..... 10
2.4.2. Projet Go, gestion des opérations de travaux. ..... 11
2.4.3. Projet SIG – page 16 ..... 11
2.6. Le projet de gestion du courrier - pages 17 à 19 ..... 12
3.1. Gestion des ressources financières ..... 13
3.1.1. Les comptes de la fonction informatique ..... 13
3.1.1.1. Le budget d'équipement affecté à la mission SDI – page 23 ..... 13
3.1.1.2. Incertitudes relatives au coût de la réalisation des investissements- page 26 ..... 14
3.1.1.4. Les dépenses de fonctionnement – page 27 ..... 14
3.2. Les ressources humaines mobilisées par le SDI- pages 30 et suivantes ..... 15
3.2.3. Qualification des agents – page 31 ..... 16
3.2.5. Les rémunérations accessoires – page 33 ..... 18
3.2.6. Analyse d'un cas particulier – page 33 ..... 18
3.3 La fonction marché à la DSTI –page 34 ..... 19
3.3.1.2. Guides de procédures –page 34 ..... 20
3.3.1.3. Les outils de reporting ..... 20
3.3.2.. La passation des marchés publics informatiques – pages 36-37 ..... 20
3.3.2.1. La passation des marchés de matériels bureautiques ..... 20
§ 3.3.2.3. Le marché de refonte du système d'informations financières et comptables- pages 39 ... 23
2°) les conditions d'exécution du marché – page 40 ..... 24
a) La passation des bons de commandes ..... 24
b) la passation d'un marché de prestations similaires : ..... 25
3.3.2.3 Le marché de tierce maintenance des applications informatiques – page 41 ..... 27
3.3.2.4. Le marché d'assistance pour le recrutement de collaborateurs de la DSTI page 42 ..... 27
3.3.3. Le contrôle des délais de paiement et l'application de la réglementation relative aux intérêts moratoires ..... 28
3.3.3.1. Les délais de paiement ..... 28
3.3.3.1.1. Réception des factures ..... 28
3.3.3.1.2. Validation du service fait ..... 29
3.3.3.2. Mesure du délai global de paiement ..... 30

## La synthèse du rapport d'observations définitives

**La synthèse du rapport met particulièrement en exergue les points négatifs du système qu'elle a examiné, passant sous silence ou minorant le plus souvent les progrès réalisés alors même qu'ils étaient patents ou en cours sur la période la plus récente. Elle a notamment insuffisamment mis en perspective la situation initiale et les progrès substantiels qui ont été réalisés, d'autant plus substantiels que la situation initiale était particulièrement obérée.**

**Les éléments qui suivent sont destinés à présenter une vision plus équilibrée et plus contemporaine de l'état de l'informatique de la Ville de Paris.**

### 1. Une mise à niveau majeure des infrastructures et des systèmes d'information

En effet, ainsi que l'a établi l'audit réalisé par Andersen Consulting en début de mandature (2001) la situation de la Ville en matière de système d'information était critique : organisation inadaptée de la fonction informatique, génératrice d'inefficacité et d'incohérences, absence de vision stratégique, obsolescence des systèmes applicatifs, carences importantes en matière de sécurité, infrastructures très éloignées de l'état de l'art autant de constats qui permettent de mesurer l'ampleur du défi à relever.

En réponse à cette situation d'urgence, la Ville a, dès 2002, créé une direction informatique, clarifié les rôles et responsabilités des acteurs et elle s'est doté d'une feuille de route ambitieuse : le Schéma Directeur Informatique. Au terme de la période du SDI, même si tout n'est pas terminé, les principaux objectifs de cet effort de modernisation sans précédent ont été atteints : forte expansion (+75%) et modernisation du parc de postes de travail (neuf postes sur dix datent de moins de quatre ans), extension considérable et sécurisation du réseau, qui relie désormais 2000 sites contre 300 en début de SDI, rationalisation de la production informatique, transformation complète du paysage applicatif marquée à la fois par la réalisation d'importants projets métiers, (ex crèches, bibliothèques, état civil), le développement de l'administration électronique et la mise en oeuvre de grands systèmes d'information fédérateurs (RH, finances, système d'information géographique, etc.).

**De ce bilan largement positif et de ces progrès très significatifs, le rapport définitif ne rend que faiblement compte.**

### 2. Le pilotage des projets

Même si le rapport définitif est moins critique que le rapport provisoire, les « faiblesses dans le pilotage » dénoncées par la Chambre sont exagérées au regard du taux de succès important des projets du SDI (un seul projet arrêté et plus d'une centaine menés à bien), comme cela est d'ailleurs développé dans les points correspondants du corps de la réponse.

La Chambre fait une lecture erronée de l'action du Comité Stratégique des Systèmes d'information et elle néglige l'apport des autres structures de gouvernance (instances projets, instances Sequana, etc.). Pour autant, si la Ville ne partage pas l'opinion de la Chambre relative à la qualité de la gouvernance, elle est cependant tout à fait consciente de ses marges

de progrès en la matière. Dans le cadre de son deuxième schéma directeur, elle vient ainsi d'instituer une procédure formelle de lancement des projets SI qui inclut une évaluation, selon la méthode Mareva, des gains et apports attendus de l'investissement. Elle a également décidé de faire évoluer ses outils de reporting et d'en étendre le périmètre à l'ensemble des projets du SDI.

### 3. L'évaluation du coût de la mise à niveau de ses systèmes

Alors qu'elle déplorait, dans le rapport provisoire, l'incapacité de la Ville à évaluer de manière précise le coût de la mise à niveau de ses systèmes, la Chambre reconnaît finalement qu'il est intrinsèquement difficile de cerner le périmètre des dépenses informatiques.
Dès lors, même si les dépenses relatives à chaque projet ne sont pas individualisées en comptabilité, elles peuvent être reconstituées en tant que de besoin ce qui permet à la Ville d'inscrire ses décisions dans une logique de rapport coût-efficacité contrairement à ce qu'affirme la Chambre.
Concernant la carence relevée dans la vision patrimoniale, la Ville qui partage ce constat a engagé un plan de progrès en la matière visant à aboutir à moyen terme à la certification des comptes de la collectivité parisienne.

### 4. Les ressources humaines dédiées à l'informatique

En matière de gestion des ressources humaines impliquées dans les systèmes d'information, la Chambre dénonce la « multiplication des contrats à durée indéterminée » destinés à pallier le manque de personnels titulaires. Or la Ville a rigoureusement respecté la réglementation et sa gestion est conforme aux bonnes pratiques eu égard aux particularités de ces métiers.

### 5. Les marchés publics

La Chambre estime que la gestion des marchés informatiques de la Ville est caractérisée par une insuffisante définition des besoins. Cette appréciation n'est pas recevable du fait de son caractère trop général au regard du nombre de marchés examinés. Elle est en effet principalement fondée sur deux éléments : la relance par anticipation en 2004 d'un marché d'équipement bureautique en raison du dimensionnement insuffisant du marché précédent, mais celui-ci a été passé en 2002 alors que la DSTI nouvellement créée s'installait dans son rôle de direction transverse, et le marché relatif au projet Alizé.
Sur ce dernier point, il convient de noter qu'il s'agissait d'un projet sans précédent à la Ville par son ampleur et sa complexité et que la solution a pu être déployée avec succès sur le budget de l'aide sociale à l'enfance et sur celui du Département, dans les délais prévus au marché, dans le cadre du forfait initial. Cependant, au vu de ce retour d'expérience et pour réussir dans de bonnes conditions le déploiement ultérieur, à une toute autre échelle, sur l'ensemble de la Ville , il s'est avéré nécessaire de commander des prestations non prévues à l'origine et qui excédaient les limites du marché initial. C'est pourquoi la Ville a négocié un marché de prestations similaires, en respectant scrupuleusement le code des marchés publics. Au final et compte tenu des enjeux très forts de ce projet stratégique de modernisation, le coût est, toutes choses égales par ailleurs, tout à fait comparable voire inférieur à celui de projets PGI analogues menés par exemple à l'Etat.

Le corps du rapport d'observations définitives

## 1. Un schéma directeur informatique pour doter la Ville de systèmes d'information performants

### 1.2. L'élaboration du schéma directeur informatique (SDI)

#### 1.2.1. L'implication des mairies d'arrondissement dans le SDI - page 7

En généralisant à partir de l'exemple de Luci - logiciel de gestion des crèches, la Chambre estime que les mairies d'arrondissements ont été insuffisamment associées à l'élaboration du SDI, qu'en conséquence leurs besoins ne sont pas complètement satisfaits. C'est inexact.

Les mairies d'arrondissements ont bien été associées à l'élaboration du SDI et leur implication à ce stade a été efficace puisque tous les projets les concernant ont été correctement identifiés. Au-delà de cette implication initiale, des mairies d'arrondissements représentatives ont été dûment associées à l'expression des besoins dans tous les projets qui les concernent.

Dans un premier temps, deux projets concernant très directement les services des mairies ont été lancés par la DDATC qui a étroitement associé les services de terrain à la construction du projet dès les spécifications : il s'agit de la numérisation des actes d'Etat civil et de la gestion informatisée des listes électorales (SIGLES).

Dans un deuxième temps, la Ville a associé les mairies à la définition et à la mise en place des logiciels transverses : Alizé, GO, EPM.

La DSTI a également lancé des projets entièrement dédiés aux mairies : dématérialisation des séances des conseils d'arrondissement – dans la continuité de la dématérialisation du Conseil de Paris-, retransmission des séances des conseils d'arrondissement – là aussi en prenant appui sur l'expérience du Conseil de Paris.

En 2008, la DSTI a également organisé une journée porte ouverte entièrement dédiée aux mairies et à leurs besoins.

Le projet « Luci - logiciel de gestion des crèches » cité dans le rapport constitue une exception : en effet, dans ce cas précis, initié avant le SDI, les équipes projet, pendant la phase de spécifications, n'ont pas pris suffisamment le besoin particulier des mairies d'arrondissement (gestion des commissions d'attribution des places en crèche) et le Secrétariat Général leur a demandé ultérieurement de le faire. Au demeurant le problème est moins simple qu'il y parait car certains maires d'arrondissement, forts de leur prérogatives en matière d'attribution des places en crèches, préfèrent disposer de leur propre outil de gestion des commissions d'attribution et ne souhaitent pas s'inscrire dans un projet intégré.

A noter que sur un sujet comparable, intéressant un autre type d'équipement de proximité, la gestion des inscriptions scolaires, l'application qui a été développée (Gepi) est utilisée par les bureaux des écoles des mairies d'arrondissement et ne pose aucun problème.

**1.2.5.2. Répartition des compétences entre les directions utilisatrices et la DSTI- page 9**

A propos de l'Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA)

Compte tenu de l'ampleur du SDI, la Ville n'a jamais envisagé de se passer complètement d'AMOA externe, que ce soit pour bénéficier de compétences pointues ou pour tirer parti de l'expérience acquise sur des projets de même nature ou encore pour mener des actions de grande ampleur sur un laps de temps limité (exemple : formation de 1500 personnes sur quelques semaines). La création de la cellule d'AMOA interne, envisagée lors de l'élaboration du SDI, visait plus modestement à :

- limiter l'ampleur du recours à des ressources externes d'AMOA
- et surtout faciliter le démarrage des projets en donnant à la Ville la capacité de mener par elle-même des études préliminaires, sans être pénalisée par les délais inhérents aux procédures de marchés publics.

Si le projet de création de cette cellule n'a pu aboutir au début du SDI faute d'accord sur les créations de postes, la constitution progressive, à partir de 2005 et par redéploiement, de l'équipe Sequana, qui compte aujourd'hui 8 personnes, relève de cette même démarche.

**1.2.6. La prise en compte des logiciels libres dans le SDI - page 10**

Le titre figurant dans le rapport, « *une mise en place de la solution libre plus difficile que prévu* » n'est pas conforme à la réalité dans la mesure notamment où elle méconnaît les éléments les plus récents (inclus néanmoins dans la période de contrôle).

D'une part, la DSTI a mis en place une politique volontariste privilégiant l'usage de logiciels libres dans le domaine de l'exploitation informatique : sur un parc global de 1 100 serveurs, 500 disposent d'un système d'exploitation linux et sur 300 serveurs hébergeant une base de données, 70 d'entre eux utilisent les logiciels MYSQL et postgres, en lieu et place des outils ORACLE.

D'autre part, la Ville a, dès 2002, lancé en matière de développement applicatif et de choix d'applications, une politique cohérente, mise en place par étape et qu'elle poursuit jusqu'à aujourd'hui.

Dés 2002, l'outil de gestion de contenu Lutèce a été versé à la communauté du libre par le Conseil de Paris (délibération du 9 septembre 2002) ; cet outil a été choisi par de nombreuses entités pour développer leur propres sites Internet ou intranet ; des collectivités territoriales en France ou à l'étranger (Québec) ou d'autres entités publiques ou privées ; les plus récentes réalisations annoncées dans ce domaine concernent le portail de la Ville de Marseille et celui de Météo France.

En 2005, le Conseil a de nouveau autorisé le versement dans le libre de plusieurs outils développés par Paris ; dans la même délibération, il permet également au Maire d'adhérer à l'Adullact. Cette association des développeurs et utilisateurs de logiciels libres dans les administrations et les collectivités territoriales promeut l'usage du libre dans les collectivités. Un élu, représentant de la Ville, siége effectivement dans ses instances et y a un rôle actif.

En parallèle, pour chaque projet applicatif, les choix se sont organisés autour de deux axes :

- examen systématique des offres progicielles libres existantes sur le marché qui sont, à égalité de pertinence fonctionnelle et de coût, privilégiées ;
- définition en parallèle d'une charte de développement et, dans les contrats, de clause de propriété intellectuelle assurant à la Ville la capacité de verser dans le libre, si elle le souhaite, les développements réalisés pour elle par les intégrateurs.

La plupart des délibérations et DCE des marchés lancés sont porteurs de ces contraintes. La Ville a fourni à la Chambre un tableau récapitulatif des délibérations visant explicitement le libre et, à titre d'exemple, le programme fonctionnel du dialogue compétitif « informatisation des cimetières » pour lequel un des critères de choix des candidatures précise explicitement « capacité professionnelle et technique pour conduire et réaliser le projet notamment dans le monde du libre : 50 % ».

Enfin, avec la construction et la publication du logiciel EPM (élaboration et passation des marchés), un modèle original a été défini. Solution choisie au terme d'un dialogue compétitif ouvert durant lequel diverses solutions ont pu être mises en compétition, EPM a été construit entièrement à base de composants libres. La solution, une fois déployée, a été mise à disposition de la communauté (délibération du 24 novembre 2008 et décision du 26 mars). La communauté des utilisateurs va être animée par le titulaire du marché. Plusieurs dizaines de collectivités territoriales ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour EPM.

La Chambre écrit : « *La ville réduira probablement son recours aux solutions proposées par le leader actuel des progiciels bureautiques, ce qui générera des économies de coût de licence. En revanche l'entrée des grands progiciels de gestion intégrée pose à nouveau la question de l'indépendance vis-à-vis des éditeurs* ».

Une entité aussi complexe et importante que la Ville de Paris se doit de disposer de systèmes d'information performants, fiables et robustes et ce tout particulièrement dans des domaines aussi sensibles que la paie et la gestion administrative RH ou les fonctions budget-comptabilité-finances.

Dans ces domaines, il n'existe aucune solution progicielle à base de logiciel libre qui puisse répondre aux besoins de la Ville de Paris.

Par ailleurs la construction de solutions par développements spécifiques dans des domaines aussi complexes est aventureuse : difficulté à spécifier fonctionnellement, à calibrer l'architecture technique apte à supporter la charge ; tout cela induit des délais importants de réalisation et des risques forts de non aboutissement du projet.

Dès lors qu'une offre « progiciel » adaptée existe, le recours à une telle solution est donc la seule démarche acceptable aux plans économique et stratégique. C'est ainsi que la Ville de Paris, sur ces deux domaines sensibles, a été amenée à choisir des solutions, certes propriétaires mais surtout robustes car issues de dizaines voire centaines d'années-homme de recherche et développement par les équipes des éditeurs et validées par l'utilisation qu'en font de très nombreuses entités publiques et privées de grande taille, en France et dans le monde.

Les choix de la Mairie de Paris ne sont pas d'ailleurs si singuliers puisque l'Assistance Publique-Hopitaux de Paris et l'Etat ont fait exactement les mêmes.

Par ailleurs, le fait d'avoir opté pour des PGI (respectivement HR Access et SAP) dans le cadre de deux consultations précises n'implique nullement une relation exclusive ou

déséquilibrée avec les éditeurs concernés. Ainsi divers intégrateurs ont proposé des solutions basées sur SAP dans le cadre de projets postérieurs : référentiel Patrimoine, décisionnel, Compte famille et dématérialisation des factures ; la Ville n'a pas retenu ces propositions et a opté pour d'autres solutions techniques. De manière analogue lors de la consultation relative à la refonte des applications « concours » un intégrateur a proposé une solution à base HR Access et c'est une autre solution qui a été retenue.
La Ville n'est donc pas prisonnière de ses choix initiaux en matière de PGI : elle conserve et exerce son libre arbitre et fait au cas par cas les choix les plus conformes à ses intérêts dans le respect des procédures de marchés publics qu'elle engage.

## 2. La gouvernance du SDI

### 2.1. La définition et la priorisation des projets - page 11

La Chambre semble regretter que les projets et leur programmation n'aient pas été plus précisément définis dès l'origine.

Or, la décision d'élaborer un schéma directeur informatique a été un acte de management majeur du début de la mandature, qui a impliqué près de trois cents cadres représentatifs des métiers de la Ville dont beaucoup n'appartenaient pas au cercle étroit de spécialistes en systèmes d'information. Il s'agissait de remettre en mouvement l'administration parisienne dans un domaine stratégique, délaissé depuis de longues années.

Pour ce faire, il fallait donner un élan, fixer des objectifs ambitieux et définir à grands traits le chemin pour y parvenir. C'est pourquoi la démarche a été volontairement concentrée sur une période relativement courte : sept mois dont trois consacrés à l'identification initiale des besoins par les directions, ce qui ne permettait pas de bâtir un plan plus détaillé et de définir plus complètement les projets. Le choix a été fait de « mettre immédiatement la Ville en mouvement ». et donc d'engager immédiatement les premiers travaux en se laissant la possibilité d'opérer les ajustements nécessaires au fil de l'eau, sur la base du résultat des études qui précédent la réalisation des grands projets.

La Ville ne regrette nullement ce choix initial qui consistait à afficher des objectifs très ambitieux au SDI tout en y affectant des moyens réalistes puisque la stratégie appliquée a produit les effets escomptés : mise à niveau globale du parc et des infrastructures, réalisation de nombreux projets métiers importants et mise en oeuvre de plusieurs systèmes d'information transverses, fédérateurs et structurants : RH, Finances-Alizé, Système d'Information Géographique.

### 2- 2 La relation MOA/MOE page12-13

Si l'élaboration du SDI et la création d'une direction informatique de plein exercice ont été les deux actes fondateurs de la stratégie de la Ville en matière de système d'information, l'instauration d'une séparation des rôles dévolus à la maîtrise d'oeuvre (MOE) et à la maîtrise d'ouvrage (MOA) est le fait marquant de la gouvernance mise en place.

Cette séparation bienvenue des rôles de MOA /MOE a mis fin à la confusion antérieure des responsabilités et a eu pour effet bénéfique que les maîtrises d'ouvrage se sont réappropriées leurs projets et s'y sont impliquées bien d'avantage que par le passé.

Les rôles respectifs ont été clairement énoncés dès l'origine et les règles de gestion et les processus résultant ont été progressivement précisés et explicités. Mais il s'est agi d'un

changement majeur que l'organisation et le personnel concerné ont assimilé progressivement, ce qui n'a rien d'anormal.

### 2.3 Le rôle du CSSI pages 13-14

La Chambre estime que le Comité Stratégique des Systèmes d'Information (CSSI) « *fonctionne d'avantage comme un lieu d'information des participants que comme une instance de décision* ».

Cette affirmation n'est pas fondée. Le CSSI est certes une instance dont les participants reçoivent de l'information, mais aussi un lieu de débats et de décision : une instance de pilotage en somme.

On peut ainsi relever quelques décisions majeures du CSSI qui figurent dans les différents compte- rendus et dossiers des réunions qui ont été transmis à la Chambre :

- le CSSI a arrêté les règles du jeu SDI : répartition des rôles MOA MOE, méthode d'élaboration du budget SDI,
- il a décidé de la mise en place d'un reporting projet et en a approuvé le dispositif (décembre 2003)
- il a approuvé le lancement d'une action de formation qui a permis à une cinquantaine de chef de projet MOA de s'approprier une culture commune de projet (décembre 2003)
- il a commandé l'étude « bilan à mi parcours » (janvier 2005) et l'étude « gains et apports », etc.

S'agissant du lancement des projets :

- il validait chaque année la répartition du budget SDI par direction et par projet ce qui au passage démontre qu'aucun projet n'était lancé sans son aval
    - en décembre 2003 pour le programme 2004
    - en juin 2004 pour le programme 2005
    - en septembre 2005 pour le programme 2006
    - en juin 2006 pour le programme 2007
    - en avril 2007 pour le programme 2008
    - en décembre 2008 pour le programme 2009
- il a approuvé le lancement de nombreux projets majeurs qui lui ont été présentés : ex help desk en janvier 2005, patrimoine en juin 2005, SI social , dématérialisation des séances du conseil de Paris janvier 2006, bibliothèques et prêts et collection des musées juin 2006, planning DJS et SI permis de construire et paysage de la rue en novembre 2006, compte famille et portail associations (juillet 2007) etc .

Enfin l'approbation du CSSI n'était nullement acquise par principe :

- Le CSSI refusé le lancement du projet help desk -première mouture en juin 2004 et a demandé qu'il lui soit soumis à nouveau après recadrage
- il a décidé, au terme de débats nourris, de surseoir au lancement de SIAM (juillet 2004) tant que certaines conditions de succès ne seraient pas remplies, ce qui a abouti in fine à l'abandon du projet et à la création du programme Sequana

- Il s'est prononcé sur la poursuite du projet courrier en décidant des infléchissements importants du projet quelque soit le jugement qu'on puisse porter aujourd'hui sur la pertinence de la décision prise alors, on ne peut nier que le CSSI a bien été saisi et qu'il a joué son rôle de pilote.

Enfin il convient de souligner que le CSSI n'a jamais eu vocation à être le lieu unique de la gouvernance.

La gouvernance du SDI se joue et s'est exercée aussi dans d'autres lieux : comités de pilotage et comités de validation des projets, séminaire de février 2005 sur la création du programme Sequana, autres réunions présidées par le Secrétaire Général, comité de pilotage administration électronique, comités de pilotage stratégique et opérationnel Sequana, cellule de pilotage SDI, etc.

Le seul examen des comptes rendus des réunions trimestrielles du CSSI ne suffit donc pas à fonder un jugement sur la qualité de la gouvernance du SDI

**2.4. Les outils de suivi de projets – page 14**

La mise en œuvre d'un reporting mensuel concernant 36 projets du SDI a marqué aux yeux des acteurs l'importance que le secrétariat général attache aux projets SDI. Il s'agissait d'un dispositif innovant, et à bien des égards atypique, puisqu'il impliquait une remontée directe de l'information transmise par le chef de projet au secrétariat général sans passer par le filtre hiérarchique.
Ces tableaux étaient principalement destinés aux membres du CSSI. Les tableaux mensuels constituaient la source principale du tableau de bord SDI trimestriel élaboré par le chargé de mission SDI du Secrétariat Général, diffusé aux membres du CSSI qui comprenait une synthèse de 2 à 3 pages ainsi que le recueil des fiches les plus récentes relatives à chaque projet en cours.
La mise en oeuvre de ce dispositif nouveau n'a pas été sans difficulté, d'autant que le support matériel choisi s'est avéré assez malcommode ; la qualité des informations produites a été très variable selon les projets ou plutôt selon le chef de projet chargé de les renseigner.
La Chambre ne présente dans son rapport d'observations provisoires que l'analyse du reporting relatif à trois projets qui révèlent diverses insuffisances, voire incohérences, que la Ville ne conteste d'ailleurs nullement. Mais la Chambre a eu également accès au reporting relatif à d'autres projets sans que celui-ci ait suscité les mêmes réserves. Il n'est donc pas équitable de généraliser à partir d'un petit nombre d'exemples

A noter de plus que ce reporting ne constituait pas l'unique source d'information du Secrétariat Général sur les projets SDI : un représentant du SG participe aux comités de pilotage des principaux projets et le directeur du programme Sequana membre du secrétariat Général supervise directement tous les projets du programme.
Tirant toutefois les leçons de cette première expérience et consciente des marges de progression du dispositif initial de reporting, la Ville a décidé de le faire évoluer dans le cadre du SDI2 rejoignant en cela les préconisations de la chambre.

**2.4.1. Projet Salsa : gestion de l'aide légale pour les personnes âgées et les personnes handicapées. – page 15**

Le reporting analysé porte sur une période de deux ans couvrant la majeure partie de la phase d'étude préalable (définition) et de la consultation. Ainsi qu'il est précisé dans le mode

d'emploi du reporting, le coût initial ne peut être valablement renseigné qu'à l'issue de l'étude préalable qui définit le contenu et les contours du projet. C'est à ce moment que l'information « coût initial » est figée et devient la base à partir de laquelle les dérives éventuelles sont appréciées.

La Chambre indique que « *les informations contenues dans les tableaux ne sont jamais commentées dans la fiche de synthèse aussi les objectifs poursuivis par l'application Salsa restent ils inexpliqués. Or le tableau de bord est bien le seul outil de présentation de l'évolution des projets informatiques accessibles aux « non spécialistes » du domaine* ». Le tableau de bord synthétique comprenant une seule ligne par projet il est matériellement impossible d'y exposer les objectifs de chaque projet. C'est pourquoi les destinataires de la synthèse pouvaient également consulter la fiche projet correspondante sur laquelle les contenus et enjeux étaient décrits en termes parfaitement intelligibles par des non spécialistes.

### 2.4.2. Projet Go, gestion des opérations de travaux.

Les informations reprises dans ce rapport ne sont relatives qu'aux phases amont du projet : étude préalable et début de la consultation. Il s'agissait à ce stade d'un reporting quasiment pro forma dont on aurait donc pu faire l'économie. Go est en effet un projet Sequana qui fait donc l'objet d'un suivi très régulier via la participation d'un représentant du SG à tous les comités de validation fonctionnelle et aux comités de pilotage stratégique.

Dans ce cas particulier la fiche reporting était perçue par le chef de projet comme faisant « double emploi », puisque le SG était pleinement informé.

### 2.4.3. Projet SIG – page 16

La Chambre a cru relever une incohérence, la Ville lui a démontré que la contradiction relevée n'était qu'apparente mais la Chambre en conclut néanmoins que le tableau de bord ne répond pas à son objectif « diffuser une information synthétique et fiable qui doit pouvoir être comprise sans demande d'explication complémentaire ».

En l'occurrence les membres du CSSI destinataires du tableau de bord étaient pleinement informés de la situation exposée ci-dessous, si bien que le tableau de bord ne leur paraissait nullement incohérent

Le terme de Système d'Information Géographique (SIG) est en effet utilisé pour désigner deux concepts différents : le programme SIG et les projets qui le composent

- le programme SIG consiste à organiser la production, la gestion et le partage de données géographiques et à développer des SI répondant à des besoins métiers
- il se décompose donc en trois volets présentés dans le rapport de synthèse SDI (page 27)
    - mise en place d'un serveur spatial projet BOSS
    - mise en place d'un portail fédérateur, i-BOSS
    - des applications métiers utilisant ou produisant des données géolocalisées. : référentiel espace vert, sectorisation des bureaux de vote, référentiel propreté, etc.

Le suivi du programme SIG via la fiche SDI s'est révélé malaisé car le document est conçu pour suivre un projet unique : le formatage de la partie « planning » par exemple ne permettait

pas de suivre les multiples jalons que comporte un programme regroupant une douzaines de projets. De plus certains projets du programme SIG (SI propreté, gestion des arbres d'alignement) faisaient déjà l'objet d'un suivi particulier. C'est pourquoi il a été décidé de déclarer « terminé » le « projet » SIG dans le cadre du reporting SDI, dès lors que les deux projets centraux BOSS et i-BOSS avaient été menés à bien. Le suivi ultérieur de ce programme était assuré, hors reporting, dans le cadre du comité de pilotage SIG auquel participe un représentant du SG.

Mais le programme SIG était bien loin d'être terminé et donc le besoin d'une maîtrise d'ouvrage SIG centrale qui concerne précisément la gestion de ce programme demeurait ; le rappel récurrent de ce besoin dans le tableau de bord SDI était donc parfaitement délibéré et ne résultait nullement d'un défaut de mise à jour.

### 2.6. Le projet de gestion du courrier - pages 17 à 19

Le rapport de la chambre ne consacre un développement qu'à un seul projet : la gestion du courrier. Or il convient de souligner qu'il s'agit du seul projet SDI qui ait du être arrêté avant son terme ; un seul échec sur près de 100 projets menés à bien dans le cadre du SDI : cela constitue en réalité un résultat remarquable, la littérature professionnelle faisant état de taux d'échec complet (projets arrêtés /projets lancés) compris entre 15% et 25%.

La qualité de la gouvernance mise en place pour piloter le SDI n'est évidemment pas complètement étrangère à ce bon résultat d'ensemble.

Par ailleurs la Ville ne partage pas l'analyse de la Chambre selon laquelle l'insuccès du projet courrier serait principalement imputable à des carences de gouvernance. L'échec résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : inadéquation du produit, taille insuffisante de l'éditeur eu égard aux charges d'intégration de sa solution au sein d'une entité aussi complexe que la Ville de Paris, défaillances individuelles, erreurs d'appréciation dans la conduite du projet.

En dépit des imperfections relevées par la Chambre à propos du reporting effectué via la fiche projet SDI, les décideurs concernés (directeurs DSTI et DALIAT) ont bien été tenus informés par leurs équipes de l'avancement et des difficultés du projet et cette information a été partagée avec le représentant du SG, soit dans les réunions des instances régulières du projet, soit au cours de réunions ad hoc. Compte tenu du déroulement insatisfaisant du projet le Secrétaire général a été saisi le 15 avril 2005. L'analyse qui a prévalu alors était que les difficultés étaient surmontables et qu'il y avait donc lieu de poursuivre le projet moyennant quelques inflexions. Si cette décision apparaît, a posteriori, comme mal fondée, il n'en demeure pas moins qu'elle a été prise au niveau qui s'imposait.

### 3.1. Gestion des ressources financières

### 3.1.1. Les comptes de la fonction informatique

#### 3.1.1.1. Le budget d'équipement affecté à la mission SDI – page 23

La Chambre déplore la lisibilité insuffisante des comptes de la fonction informatique.

La Ville fait observer qu'il n'existe aucune obligation légale ni réglementaire pour une collectivité locale de tenir une comptabilité par destination de l'usage de ses fonds affectés à des dépenses informatiques ou de télécommunications. Celles-ci correspondent nécessairement à plusieurs chapitres et natures budgétaires prévus par les diverses nomenclatures comptables applicables à la Ville et au Département de Paris ainsi qu'à leurs services dotés d'un budget annexe ou leurs établissements publics et aux mairies d'arrondissement Quant à la codification fonctionnelle prévue par ces mêmes nomenclatures, elle ne répond pas aux besoins de la catégorisation souhaitée par la Chambre. Le partage, voulu pour des raisons fonctionnelles, entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre conduit nécessairement à l'éclatement des budgets alloués par la collectivité parisienne : entre le budget municipal et le budget départemental, entre les directions « maîtres d'ouvrage » (pour l'assistance et l'acquisition d'équipements dits « d'extrémité ») et la DSTI.

Toutefois pour faciliter le pilotage de la dépense informatique la Ville a mis en place des outils de suivi qui vont au-delà des normes posées par la comptabilité publique ; c'est ainsi que la Ville a défini une mission dédiée pour le budget d'investissement et que pour le budget de fonctionnement un suffixe « 0 » permet d'isoler les dépenses informatiques. Par exemple, pour les dépenses de maintenance : 6156 pour la maintenance « ordinaire » et 6156.0 pour la maintenance « informatique ».

C'est ainsi que la Ville a été en mesure de fournir à la Chambre tous les éléments permettant de consolider la dépense informatique.

La Ville améliore régulièrement son dispositif de suivi c'est ainsi qu'il est envisagé de centraliser tous les AP et CP relevant sur SDI sur le budget de la DSTI à compter du budget 2010.

#### 3.1.1.1. 1°) page 24

La Chambre estime que « *la mission SDI ne recouvre pas toutes les dépenses d'investissement informatique* ».

Sur la base d'un sondage, la Chambre estime que certaines dépenses informatiques (en dehors du scolaire et de l'industriel) seraient inscrites pour un montant de 21,8 M€ sur la période 2004-2007, dans d'autres missions que la rubrique SDI des missions informatiques. La Ville n'ayant pas eu connaissance des anomalies relevées par la Chambre, et ne disposant pas dans le rapport d'éléments tangibles sur ces anomalies, n'est donc pas en mesure de répondre à cette affirmation.

**3.1.1.1. 3°) pages 24-25**

La Chambre remarque que le SDI comporte des CP dépensés sur des AP antérieures au lancement du SDI, mais comme elle n'indique pas précisément les données prises en compte, il est difficile d'établir l'exactitude des chiffres cités. Tout au plus indiquera-t-on que le fait qu'une dépense soit engagée sur une autorisation de programme dont la date de création est antérieure au démarrage du SDI n'implique pas ipso facto que cette dépense soit étrangère à l'objet du SDI. En effet plusieurs APDF existantes ont été affectées au budget de la DSTI lors de la création de cette direction en 2002 avant la refonte des APDF intervenue pour le budget 2003, dont les crédits encore non engagés ont pu être utilisés pour amorcer ou porter des projets inclus dans le SDI. Dès lors seule une analyse fine, engagement par engagement, permettrait d'affecter les crédits.

Plus généralement, la Ville fait observer que l'ensemble du PIPP relève d'une programmation en CP et non en AP. Ce choix politique permettant de disposer d'une vision pluriannuelle claire de l'impact du programme d'investissement sur les équilibres budgétaires et l'évolution de la dette sur la période.

Les crédits de paiement budgétés dans la section de règlement sont répartis par chapitre et nature budgétaires, sans lien direct avec les autorisations de programmes sur lesquelles les crédits ont été réservés et les dépenses engagées. Dès lors ces crédits servent indistinctement à payer les factures résultant de créances antérieures au SDI comme et celles relatives au SDI. Il n'y a pas de cantonnement des crédits au sein de la section de règlement en fonction de l'ancienneté plus ou moins grande des AP. Des créances indépendantes du SDI (mais relevant bien de dépenses informatiques) ont donc été réglées dans la période considérée (2003-2007), tout comme des dépenses relevant de ce même SDI ont été réglées postérieurement à 2007. Il faut en la matière distinguer entre le stock des créances suscitées et la masse des règlements effectués sur la période : ce n'est pas le SDI qui intègre des paiements résultant de créances antérieures, c'est la masse des crédits de paiement alloués qui permet le règlement de ces créances. Sinon il eut fallu cantonner les créances et distinguer dans l'enveloppe des crédits de paiement votés ceux destinés à l'apurement du passé de ceux affectés au règlement du présent.

Les éléments de réponses apportés à l'ensemble du paragraphe 3.1.1.1 lèvent les réserves dans l'analyse des dépenses imputables au SDI.

**3.1.1.2. Incertitudes relatives au coût de la réalisation des investissements- page 26**

La difficulté relevée par la Chambre dans sa conclusion et compte tenu des réponses apportées par la Ville, est une difficulté technique : des informations fiables ont été fournies et elles ne nécessitent qu'un traitement technique pour en reconstituer une consolidation globale.

**3.1.1.4. Les dépenses de fonctionnement – page 27**

La Chambre critique le fait que « la Ville n'a pas été en mesure de fournir un état consolidé des dépenses de fonctionnement intégrant les dépenses de personnel et de formation ». Or, les états récapitulatifs des dépenses de fonctionnement fournis par la direction des finances portaient sur les natures 6064 (fournitures et consommables), 611 (prestations de services), 6122 (redevances de crédit-bail mobilier), 6135 (locations mobilières), 61558

(entretien de biens mobiliers), 6156 (maintenance), 617 (études et recherches), 6182 (documentation générale), 6281 (concours divers), 6288 (autres services extérieurs). La Chambre disposait également, outre les états sur les dépenses de formation, de l'ensemble des ETP dédiés aux fonctions informatiques, un coût moyen des dépenses de personnel pouvait donc être calculé.

La Chambre relève « le poids croissant des opérations de maintenance »

S'il est incontestable que la nature de dépense relative à la maintenance représente le poste le plus important des dépenses de fonctionnement propres à l'informatique, il n'apparaît pas dans la section de fonctionnement du budget municipal de la DSTI d'augmentation importante jusqu'en 2007, mais plutôt une relative stabilité (les sommes liquidées sur le 6156.0 s'élèvent à 4.276.324 € en 2004, 4.153.964 € en 2005, 3.915.264 € en 2006), puis une augmentation sensible en 2007 (4.751.938€). Cette évolution est à mettre en relation avec celle des dépenses d'investissement rappelée plus haut et démontre que la Ville s'est globalement mise en situation d'augmenter de façon très significative son patrimoine tout en contenant ses coûts de fonctionnement.

La Chambre souligne que la gestion du portefeuille applicatif doit s'appuyer sur des études préalables des coûts induits. Or, la Ville de Paris a décidé, à l'occasion de l'élaboration, puis du commencement de la mise en œuvre du second SDI, de conduire systématiquement avant tout lancement d'un projet nouveau de quelque importance une étude selon la méthode Mareva qui permet d'appréhender le coût global d'un projet et sa rentabilité.

### 3.2. Les ressources humaines mobilisées par le SDI- pages 30 et suivantes

**La Chambre note le travail réalisé en matière de ressources humaines qui a été effectivement un point clé pour la réussite du SDI.**

En effet, lorsque la municipalité parisienne a souhaité réorganiser la fonction informatique pour mener à bien l'ambitieux programme d'investissement prévu pour la mandature 2001-2007, cette volonté s'est traduite par le rassemblement des équipes concernées au sein d'une nouvelle direction la DSTI. Pour répondre à cette ambition, la DSTI depuis sa création, en 2002, a construit une politique de gestion de ses ressources humaines autour de trois axes :

**Adapter la structure des emplois**

L'évolution des technologies, la répartition MOA-MOE et la rationalisation des processus ont des incidences fortes en matière de ressources humaines : le personnel de la DSTI doit se recentrer sur les tâches à forte valeur ajoutées, passer du faire au « faire-faire ». Adapter la structure des emplois pour répondre au besoin affirmé de qualification technique et de compétences de management de projet a été très tôt identifié comme une priorité.

Une analyse prospective des emplois a permis de dégager les axes d'évolution à prévoir :

- des transferts se font depuis la catégorie C vers la catégorie A ;
- des transformations de postes permettent, à catégorie équivalente, de faire évoluer les emplois vers la filière techniques, plutôt que la filière administrative (postes de SA transformés en technicien supérieur, d'attachés en ingénieurs par exemple) ;
- les départs en retraite et mutations sont l'occasion de redéfinir le poste afin d'adapter le recrutement aux compétences recherchées, pour disposer des métiers et profils adaptés ;
- le processus de recrutement a été affiné pour permettre une meilleure sélection des candidats.

**Augmenter l'effort de formation pour adapter les compétences**

Organiser la montée en compétences des agents, créer des parcours de formation individualisés sont indispensables pour suivre l'évolution des métiers du secteur informatique.

Le plan pluriannuel de formation de la DSTI reprend ces orientations avec des formations « cœur de métiers » dans des secteurs, langages et outils de pointe (SAP, Urbanisation, Linux – Vista, Voix sous IP – IP, Réseaux, outils de la production, Business object) et des formations à des outils méthodologiques communs (mutualisation des bonnes pratiques, gestion et planification des projets - modélisation Aris, plan de formation aux procédures ITIL- CMMI , ...).

Les mesures de rationalisation en termes d'organisation et de gestion des crédits délégués par la DRH pour les formations métiers ont été mises en oeuvre : recueil de besoins, organisations de sessions collectives, formations sur mesures, mise en concurrence des organismes permettent d'optimiser les crédits disponibles.

La gestion se fait au plus près : la taille de la DSTI permet un suivi très fin des actions de formation, quantitativement et qualitativement.

La passation d'un accord cadre pour l'organisation des formations « métiers » devrait permettre d'optimiser encore les moyens disponibles.

**Optimiser les moyens disponibles par des mesures d'amélioration de l'organisation.**

Il s'agit à effectifs constants d'obtenir un gain qualitatif et un début d'alignement sur les meilleures pratiques. Pour cela plusieurs mesures ont été mises en œuvre :

- déploiement d'outils de pilotages adaptés : gestion de portefeuille de projets, suivi des charges, modélisation des besoins : un marché est en cours pour acquérir ces outils. Un accompagnement des chefs de projet a été mis en œuvre pour une modélisation des pratiques de conduite de projet ;
- mise en place d'une démarche qualité : un plan d'action a été élaboré afin de guider les services vers une démarche globale et des certifications individuelles dans certains secteurs (production notamment) ;
- réorganisation des fonctions support, achat, approvisionnement et contrôle de gestion : des transformations d'emplois ont permis un premier ajustement par la création d'un poste de contrôleur de gestion de catégorie A. De nouveaux ajustements seront proposés lors des prochains exercices budgétaires, notamment pour prendre en compte la création des CSP et de la direction de l'achat.

**Il est donc très réducteur de stigmatiser, comme le fait le rapport au §3.2.1., « *un décalage par rapport à l'ambition initiale* » en relevant simplement que « la DSTI n'a bénéficié depuis sa création que de cinq emplois nouveaux ».**

### 3.2.3. Qualification des agents – page 31

La Chambre critique le niveau de qualification de certains agents de la DSTI., qu'elle juge insuffisant. La Ville ne peut souscrire à cette conclusion trop générale.

La création de la DSTI a été marquée par la volonté de la doter des personnels les plus aptes à réaliser l'ambitieux programme prévu. Les équipes ont donc été construites selon deux axes : quelques recrutements de compétences rares qui n'existaient pas à la Ville (chef du bureau des réseaux par exemple) et un redéploiement sélectif de personnels, titulaires ou contractuels, issus de l'ancienne direction de l'informatique et de la logistique et des services informatiques des directions, un choix guidé par la nécessité de continuer à s'attacher des

compétences qui avaient permis à certaines directions de mettre en place une informatique, certes autonome mais performante.

La DSTI a donc choisi de conduire une politique des ressources humaines pragmatique autour de deux orientations :

- organiser la montée en compétences des agents en place dotés d'une solide connaissance de la Ville et des outils en place et qui devaient continuer à s'adapter ;
- procéder à des recrutements de profils à haute technicité d'abord pour compléter les effectifs, puis pour remplacer les départs (mobilité, retraite, etc.).

Quelques uns des agents actuellement en poste à la DSTI étaient employés par la Ville depuis près de 20 ans, en 2002. La loi de juillet 2005 a effectivement, compte tenu de leur âge et de leur « ancienneté » à la Ville, conduit à transformer automatiquement leur contrat en CDI.

Rappelons qu'à leur recrutement (années 80), les cursus de formation du secteur étaient encore en cours de finalisation. Si ces agents ne disposaient pas tous d'une formation initiale dans le secteur informatique, ils avaient développé, par la formation ou par l'apprentissage en situation, une expérience et de réelles compétences sur le secteur : c'est sur la base de ces acquis qu'ils ont été recrutés. Ces compétences ont été renforcées durant leurs années d'exercice à la Ville et étaient utiles aux projets confiés à la DSTI. Leurs contrats ont été renouvelés. La Ville avait tout à perdre de se défaire de leur connaissance des systèmes.

Par ailleurs, le droit européen a conduit et conduit encore à faire des CDI aux CDD employés depuis plus de 6 ans en dehors même des cas prévus par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984. En l'occurrence, il aurait été très contestable de ne pas renouveler ces contrats. Le juge administratif (CAA Paris - 10 février 2009- req n° 08PA01247) a ainsi annulé la décision de non renouvellement d'un CDD pour motif d'intérêt du service car l'administration concernée a recruté postérieurement un autre CDD, ce qui montrait que le besoin du service existait toujours. La DSTI n'aurait donc pas pu décider du non renouvellement des agents dès lors qu'elle n'avait aucun motif valable pour le faire.

La vision que retient la Chambre en utilisant un extrait d'un rapport d'audit de l'IGVP est réductrice. En effet, sur les 39 dossiers d'agents communiqués, 18 concernent des agents contractuels de catégorie A ; 17 ont un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat. Quant au dix huitième, il est à noter que sa compétence technique - issue d'une longue expérience et renforcée par de nombreuses formations suivies - est reconnue largement, tant en interne par ses collègues qu'en externe par les entreprises prestataires ou les directions maîtrise d'ouvrage.

Ces situations individuelles sont bien le fruit du contexte historique propre au domaine de l'informatique où les premiers cursus se sont construits sur l'expérience et le parcours individuel.

S'agissant du cas particulier des agents identifiés comme « architectes techniques », rappelons que les agents de la DSTI ont été répartis entre les différents métiers répertoriés en fonction de l'exercice majoritaire d'un métier, étant entendu qu'ils peuvent exercer tout ou partie des activités qui sont décrites dans la fiche métiers, elle-même « cible », à un niveau de responsabilité qui peut différer.

Il convient donc de nuancer l'observation: sur les 12 architectes techniques en poste, 4 agents disposent d'un niveau inférieur ou égal au baccalauréat, 1 un niveau bac +2 , 1 niveau bac +3, 3 niveaux bac +4 et 3niveau bac +5. Au total 60% ont un niveau supérieur à bac + 2.

Les agents qui présentent le niveau de formation le plus élevé ont été recrutés depuis moins de 6 ans. Trois des quatre agents présentant le niveau de formation initiale le plus faible ont

été recrutés avant 1998. Enfin, il est à noter que suite au départ à la retraite de l'un d'entre eux, il a été remplacé dans ses fonctions par un ingénieur titulaire.

### 3.2.5. Les rémunérations accessoires – page 33

La Chambre mentionne que la prime de fonction informatique versée aux agents titulaires de la Ville affectés à des fonctions de traitement de l'information « *n'a pas de caractère discriminant et n'est pas un éléments de gestion des ressources humaines* ».

Cette affirmation trop générale mériterait d'être nuancée.

En effet, si à la DSTI, tous les bénéficiaires de la prime informatique en 2006 ont effectivement perçu une majoration. Parmi eux, trois seulement ont perçu un montant inférieur au plafond réglementaire fixé à 25% du montant moyen de la prime : en l'occurrence 18,98%, 20,83% et 24,09%.

En revanche, il convient de noter que, sur l'ensemble de la Ville, d'autres agents perçoivent la prime informatique et que tous ne bénéficient pas de cette majoration.

Sur 154 agents ayant perçu la prime informatique en 2006, 75% d'entre eux (115 agents) ont reçu le maximum mais 7 % (soit 11 agents) ont bénéficié d'une majoration inférieure au plafond et 18% n'ont perçu aucune majoration.

Cette situation montre qu'une modulation des attributions de la prime informatique est effectuée au sein de la Ville de Paris même si les montants maxima sont plus fréquents à la DSTI que dans les autres directions.

### 3.2.6. Analyse d'un cas particulier – page 33

La Chambre commente défavorablement les conditions dans lesquelles a été prononcé le maintien en détachement auprès de la Ville de Paris de M. X ingénieur des Télécommunications qui exerçait à l'époque les fonctions de directeur de la DSTI.

La chronologie des faits, non contestés par la Chambre, est la suivante :

Le décret 2006-96 du 1er février 2006 a modifié la situation administrative de M X :
(Article 20-alinéa 2 : *Les ingénieurs des télécommunications qui, alors qu'ils étaient en position d'activité à France Télécom, ont été placés en position de détachement ou en position hors cadres hors de France Télécom et de ses filiales sont rattachés pour leur gestion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie* ;

Pour régulariser sa situation modifiée par ce décret, M X, directeur de la DSTI a adressé au MINEFI sa nouvelle administration gestionnaire, une demande de maintien en détachement. (formellement il s'agissait même d'une demande de détachement puisqu'il s'agissait du premier détachement à partir du MINEFI.). **Cette demande a été visée par le Secrétaire Général, plus haute autorité administrative de la Collectivité qui a manifesté ainsi son assentiment.**

Le MINEFI a fait droit à cette demande par un arrêté de détachement en date du 27 mars 2006 mais la Ville n'a pas reçu notification de cette décision.

Le 21 septembre 2006, la Ville a nommé un nouveau directeur de la DSTI, en lieu et place de M X, et affecté concomitamment ce dernier au secrétariat général de la Ville de Paris.

Le 9 octobre 2006, par courrier au ministre délégué à l'industrie, la Ville a formalisé tardivement son acceptation du détachement de Monsieur X.

La teneur de ce courrier et des pièces afférentes, sur lesquels se fonde l'interprétation de la Chambre, s'explique par un double dysfonctionnement :

- l'absence de notification à la Ville par l'administration dont relevait M. X de la décision de détachement de celui-ci,
- une erreur des services internes de la Ville qui ont méconnu les conditions dans lesquels le détachement avait été demandé avec l'accord du Secrétaire Général.

Ce sont donc deux erreurs administratives, regrettables mais banales, qui sont à l'origine de la rédaction inappropriée du courrier du 9 octobre.

Par ailleurs si la lettre de mission confiée à l'intéressé par le Secrétaire général à la suite de sa nouvelle affectation a été formellement diffusée avec un léger retard, le contenu de cette mission avait été exposé lors de plusieurs échanges entre les directeurs concernés, de sorte que la diffusion même de ce document a revêtu un simple intérêt de confirmation. Au demeurant, ladite mission a, comme prévu, duré quelques mois, au terme desquels M. X a finalement rejoint son administration d'origine.

**3.3 La fonction marché à la DSTI –page 34**

Le jugement global que contient le rapport provisoire sur l'organisation de la fonction « marchés » de la DSTI repose sur des « *insuffisances relevées, tant dans la passation des marchés qui ont été contrôlés que dans leur exécution* ». Pour être tout a fait objectif il conviendrait de préciser que les points négatifs relevés par la Chambre ne concernent en résumé que 6 marchés sur 371 notifiés durant la période contrôlée.

Il convient de noter tout d'abord que, pour répondre à ses missions, la DSTI s'est dotée dès sa création d'un bureau centralisé des marchés et de l'achat en capacité non seulement de suivre les procédures et de les sécuriser mais également d'accompagner et de conseiller l'acte d'achat dès la définition des besoins. Cette organisation correspond à l'organisation préconisée par le secrétariat général en 2005 lors de la création des directions responsables de marché pour les directions en charge d'un secteur achat important. Six directions de la Ville sont structurées sur ce modèle. Depuis sa création il convient de noter que la direction a été ainsi en mesure de répondre aux besoins de l'ensemble de la Ville en matière informatique sans arrêt d'un projet, rupture d'approvisionnement, interruption de service (sur les marchés opérateurs notamment) et en toute sécurité juridique (pas de dépassement du seuil des marchés grâce à une politique rigoureuse de gestion des enveloppes).

La structuration et l'organisation du bureau des marchés et de l'achat a d'ailleurs servi de socle pour la construction fonctionnelle de l'outil EPM et facilitera l'évolution vers la direction des achats qui vient d'être crée.

Ainsi, le bureau des marchés a accompagné la mise en place du SDI en mettant en œuvre des procédures innovantes capables de répondre aux nouveaux enjeux de l'informatique : enchères inversées (afin d'optimiser les coûts dans le domaine de la bureautique où des économies d'échelle importantes peuvent être réalisées sans obérer la qualité technique des matériels), dialogue compétitif (afin de permettre la construction de solutions pertinentes dans des environnements de plus en plus complexes tant d'un point de vue fonctionnel que technique), accords-cadres (multi attribution de prestataires permettant une rationalisation optimum des coûts).

### 3.3.1.2. Guides de procédures –page 34

Le conseil de la Chambre de finaliser ce guide a été suivi : les fiches de procédure du bureau des marchés ont fait l'objet d'un recueil validé par la hiérarchie. Ces documents sont de deux ordres : des fiches à usage externe qui ont vocation à cadrer et formaliser les relations avec les services techniques et qui sont donc rédigées en conséquence et des fiches à usage interne qui ont pour vocation d'encadrer et guider le travail des rédacteurs. Ces fiches ne s'adressent donc qu'à un public averti pour lequel la seule référence à la jurisprudence est suffisamment claire (penser aux conséquences de l'arrêt Tropic implique une série d'actions dont par exemple publier un avis d'attribution).

De plus, le progiciel d'élaboration et de passation des marchés (EPM) fournit désormais à tous les acheteurs des fiches pratiques sur la procédure mises au point par la DAJ. Celle-ci les enrichit à mesure que les référents EPM des directions lui soumettent des questionnements. Ce nouvel outil permet donc aux rédacteurs du bureau des marchés de disposer des informations pertinentes adaptées à chacune des procédures qu'ils gèrent à partir du progiciel.

Au delà des seules fiches procédures ou d'annexes thématiques, c'est un véritable processus de marché que vient de définir, à la DSTI, un comité de pilotage réunissant des chefs de projet, un représentant du bureau de la programmation budgétaire et du contrôle de gestion, un représentant du bureau des ressources humaines et un représentant du bureau des marchés et de l'achat. L'objectif est de mettre en place une carte d'identité du processus marché qui insiste sur le suivi en amont des besoins et du contexte économique afin de permettre l'achat le plus avantageux. L'aide à la gestion des procédures de marché apportée par EPM va permettre aux agents du bureau des marchés et de l'achat de consacrer plus de temps à ces étapes, garantes de la qualité de l'achat public.

### 3.3.1.3. Les outils de reporting

La DSTI dispose d'un tableau de bord détaillant pour chacune des deux sous directions techniques les marchés en cours selon l'objet, le type de procédure, la durée, les montants. Un deuxième tableau permet de suivre les reconductions et un troisième les marchés notifiés par année. Le suivi des trois tableaux a été confié à un agent bien identifié du bureau. En effet, après avoir dans un premier temps tenu un tableau global, le bureau a choisi de dissocier ces documents afin de réduire les risques de perte d'informations, importants lors de la mise à jour d'un tableau à grand nombre d'entrées. Le tableau des marchés notifiés peut ainsi, sans risque, être mis à jour par tous les rédacteurs, alors que les deux premiers continueront de relever d'une personne unique.

L'existence de ces tableaux est temporaire ; l'outil EPM fournira à moyen terme des instruments de suivi automatique des marchés, pour chaque direction, incluant des statistiques par type de marchés lancés, par procédure, par montant ainsi que des indicateurs de suivi (délais des procédures, taux de réponse aux consultations…).

### 3.3.2.. La passation des marchés publics informatiques – pages 36-37

### 3.3.2.1. La passation des marchés de matériels bureautiques.

**Le marché bureautique de 2003-page 36**

Le premier marché bureautique n'a pu être correctement dimensionné par la DSTI, qui a du les relancer. Il convient d'abord de souligner qu'il s'agissait pour la direction d'assurer pour la première fois son rôle de direction transverse.

Au moment de sa passation, les grandes lignes du SDI étaient connues mais certains arbitrages ou éléments nouveaux sont intervenus et ont changé le volume des besoins sur les premières années. C'est ainsi que les premiers projets du nouveau schéma directeur qui ont été mis en œuvre, ont pu l'être, grâce à un déploiement beaucoup plus rapide que prévu du réseau dans 1 500 nouveaux sites comprenant des établissements et services qui n'avaient jamais été équipés. Par exemple, le projet « LUCI » a impliqué l'achat de 320 postes de travail (ordinateurs, imprimantes), le projet « Centre de loisirs » a conduit à une commande de 700 ordinateurs portables, imprimantes et téléphones.

Par ailleurs, il a fallu de manière urgente remplacer le parc informatique des écoles et des collèges, acquis en 1999 et 2000 sur un marché de crédit-bail. Environ 10 000 ordinateurs ont été achetés pour cette opération. Dans ce contexte, la DSTI a choisi d'anticiper le risque et donc, afin d'éviter la rupture d'approvisionnement, de relancer rapidement ce marché.

**La marché bureautique de 2004 –page 36**

La clause faisant référence à une négociation ponctuelle n'a pas été utilisée. Elle ne devait plus figurer dans le marché suivant. Son maintien dans un des lots est une erreur matérielle; elle ne fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

La question de l'équilibre, dans les marchés à bons de commande, entre une estimation des besoins au plus juste à un instant T et la nécessité pour une direction transverse d'être en mesure de répondre à une évolution des demandes (nouveaux projets, décisions politiques…) est au cœur de la problématique de l'achat.

Tout d'abord, il convient de noter que l'écart de 1 à 4, autorisé par le code 2004, a disparu du code 2006 où il est désormais possible de passer des marchés à bons de commande sans montant minimum ni montant maximum. Le code distingue bien le recensement des besoins de la fixation d'une fourchette (article 77 du code).

Les candidats ne se prononcent pas pour l'essentiel au vu de cette fourchette car ils disposent de plusieurs autres moyens pour évaluer les dépenses prévisionnelles sur le marché :

- un montant nominal est défini ;
- un devis quantitatif estimatif doit être complété par eux.

Ce DQE correspond à une commande type pour la durée du marché ; il comporte l'ensemble des éléments qui vont être couramment commandés.

En outre pour permettre aux candidats de déterminer les commandes de la personne publique et donc de proposer des matériels au meilleur coût, le préambule du CCTP du marché actuellement en vigueur précise que :

« *La Personne Publique compte un parc d'environ 23 000 postes de travail déployés dans ses services et les écoles. Le cycle de renouvellement des matériels est de 4 ans dans les services et de 5 ans dans les écoles. Les postes de travail sont acquis depuis 2003 avec des extensions de garantie sur site de 3 ans, et depuis 2004, avec des extensions de garantie sur site de 4 ans. La majorité des imprimantes sont acquises depuis 2004 avec des extensions de garanties de 3 ou 4 ans sur site.* »

Cet écart n'a pas constitué un obstacle pour obtenir des tarifs très compétitifs lors de l'attribution du dernier marché. Par rapport au marché précédent, une configuration type pour un matériel haut de gamme revient à 550,61 euros TTC contre 1016,60 TTC en 2004. Ce marché, grâce à l'organisation des enchères, a permis d'obtenir un gain de 47 % par rapport à l'estimation de l'administration.

La clause figurant dans le marché de matériel bureautique de 2004, autorisant la vente aux agents de la Ville aux conditions du marché, a été retirée du marché 2007. La DSTI confirme, qu'à l'époque, aucune publicité n'a été faite sur son existence auprès des personnels.

**Organisation des enchères électroniques – page 36**

La Ville de Paris a particulièrement veillé à mettre en place un dispositif assurant la qualité de l'information :

- L'organisation des enchères est mentionnée, conformément aux obligations posées par le code, dans l'AAPC.
- Le règlement de consultation contient un article (article 8) ainsi que 6 sous articles relatifs au déroulement des enchères (articles 8.1/8.2/8.3/8.4/8.5/8.6).
- Les candidats ont tous reçu un règlement des enchères co-rédigé par la DAJ, la DSTI et Bravo Solution, tiers de confiance retenu par la Ville par la voie d'un marché public.
- Les candidats retenus pour participer aux enchères ont tous été formés par Bravo Solution ; la société a pris un rendez vous avec chacun d'entre eux. Durant cette session de formation de deux heures environ, chacun a pu poser toutes les questions qu'il souhaitait sur le déroulé de l'opération, se connecter sur la plate forme et simuler un déroulement d'enchères.

Il convient de rappeler également que le tiers de confiance apparaît nominativement dans un document car, outre le fait qu'il est soumis à des obligations de confidentialité, il est l'exploitant de la plate forme dématérialisée. Les candidats doivent impérativement l'identifier pour pouvoir se connecter et participer aux enchères. De plus, il est le garant de la procédure d'enchères. Toutes ces missions ont été clairement définies dans le cahier de consultation transmis aux entreprises en mai 2006 pour la passation du marché d'enchères électroniques (assistance et réalisation d'enchères sur une plate forme hébergée).
Concernant l'information de la CAO, le format du rapport est très encadré par le secrétariat de la CAO et il n'a pas pour but de détailler l'organisation matérielle d'une consultation. Le rapport comporte cependant des informations synthétiques (page 13 pour le lot 1 et page 31 pour le lot 4) qui ont permis aux élus, curieux de cette procédure innovante, de poser de nombreuses questions et d'échanger sur le déroulé avec l'administration. De plus, un représentant de la présidente de la CAO était présent aux enchères.
En conclusion, peu de consultations se sont déroulées avec un tel degré d'information et de formation de tous les acteurs parties prenantes à cette consultation.

Concernant le lot 4, 3 candidats ont répondu au marché et deux ont été déclarés non conformes (cf. rapport d'attribution).

A l'analyse des offres, et avant la tenue des enchères électroniques, il est apparu que l'offre du candidat restant était inférieure de 16% à l'estimation du marché.

Effectivement, le règlement de la consultation n'avait pas prévu l'abandon des enchères en cas d'offre unique dans la crainte d'une éventuelle entente. Mais, si tel avait été le cas, l'analyse des offres se serait arrêtée à ce stade, avant la tenue des enchères. Le marché aurait donc été attribué pour un montant inférieur de 16% à l'estimation du marché. Les prix obtenus n'auraient pas été plus intéressants. En effet, une offre, techniquement acceptable, et inférieure de 16% au montant de l'estimation de l'administration, ne peut être déclarée inacceptable au titre du 1° de l'article 35 I du code des marchés publics. L'administration ne pouvait donc demander à la commission d'appel d'offre de déclarer le lot infructueux et de l'autoriser à négocier.

**Respect de l'obligation d'absence de référence à des marques –page 37.**

En effet, les services informatiques, dans la rédaction des documents de consultation, sont bien conscients qu'utiliser une marque au lieu de se référer à une norme technique, n'est pas satisfaisant au regard de l'objectif d'égalité de traitement des candidats.

C'est d'ailleurs pourquoi des noms de marques ne sont fournis que lorsque c'est absolument nécessaire à la bonne information des candidats - uniquement dans le cas de matériels actuellement utilisés par la Ville ; les documents précisent alors que ces informations sont données à titre indicatif. Par exemple, pour répondre à un marché de maintenance de matériels, un candidat doit connaître l'état du parc, savoir si il est homogène ou hétérogène pour être en mesure de chiffrer au plus juste sa réponse.

Dans le cas cité, le document en annexe du règlement de la consultation précise bien que ce référentiel est fourni à titre indicatif : « A titre d'information, le référentiel de la personne publique est aujourd'hui composé de : .....».

Par ailleurs le CCTP précise dans son préambule que : « Dans un souci d'économie et de rigueur de gestion technique, il a été décidé depuis 2003 d'élaborer un référentiel portant sur les matériels les plus couramment utilisés (poste de travail fixes et portables), imprimantes et télécopieurs à compter de la notification du présent marché. Ainsi, les différentes entités de la personne publique sont tenues de s'équiper, sauf rares exceptions, avec ces matériels référencés par la DSTI/SDPR ».

Ces deux éléments d'information permettaient aux candidats d'aller au plus près de la demande de la personne publique en fournissant des matériels, cohérents, de même gamme de performances et non de la même marque.

Le lot 1 du marché cité a d'ailleurs été attribué à un nouveau constructeur pour la Ville (DELL), ce qui témoigne de la non discrimination par marque. Le candidat, devenu titulaire, DELL s'est bien inscrit dans les mêmes gammes de performances que celles décrites tout en proposant ses propres produits, différents de ceux listés.
Enfin, la DSTI précise bien « ou équivalent » chaque fois qu'une marque doit être citée pour des questions de compatibilité.

**Le marché bureautique 2007 - page38**

Les notations financières des lots 2, 3 et 4 sont très explicitement détaillées et ont fait l'objet de vérifications.

Pour ce qui concerne le lot 1, s'agissant d'enchères électroniques, la méthode employée est complexe, les coefficients de pondération sont directement intégrés dans le coût de l'offre.

**§ 3.3.2.3. Le marché de refonte du système d'informations financières et comptables- pages 39**

La Chambre relève qu' « *une procédure de dialogue compétitif aurait été plus adaptée qu'un appel d'offre* » pour ce marché.

Or, la procédure de dialogue compétitif était alors une procédure nouvelle, inscrite seulement depuis 2004, dans le code des marchés. Lors du lancement du marché, aucune direction de la Ville de Paris ne l'avait encore expérimentée et il était apparu alors risqué d'initialiser une telle procédure avec un marché de cette envergure.

Dès que la DSTI a pris acte de l'intérêt incontestable de cette nouveauté elle l'a utilisée pour le projet EPM dont le lancement a suivi celui du SI Finances. Elle a continué à y recourir chaque fois que, à partir de besoins définis par la maîtrise d'ouvrage œuvre et la maîtrise d'oeuvre, des solutions fonctionnellement et techniquement complexes devaient être construites.

La Chambre évoque des « problèmes de non-conformité ». En réalité il s'agissait d'ambiguïté dans la réponse du candidat et les réponses apportées aux demandes de précisions sur son offre adressées dans les conditions prévues au Code des marchés publics ont permis de lever ces ambiguïtés et de vérifier qu'il n'y avait pas de discordance avec le cahier des charges.

Comme le prévoit le code des marchés dans son article 59 II, une mise au point a donc été faite avec le titulaire, elle intègre les réponses du candidat aux demandes de précisions sur son offre et ne corrige en aucun cas des points de non-conformité :

- Nombre de licences– Article 10.1 du CCAP « Le droit d'utilisation de la licence est concédé pour un nombre illimité d'utilisateurs » (question 3/ réponse 3 et mise au point page 5).
- Incohérence du planning et reprise des données en cours d'exercice non comprises dans le forfait – Article 2.3.2 du CCTP « stratégie de reprise des données » (question 5/Réponse 5 et mise au point page 5)
- Offre de maintenance n'incluant pas la mise en place de la version majeure de SAP – Article 8.10 du CCTP « maintenance curative et règlementaire » (question 2/Réponse 2 mise au point page 7).

**2°) les conditions d'exécution du marché – page 40**

**a) La passation des bons de commandes**

En 15 mois, l'administration a déployé l'application sur le budget annexe de l'ASE puis sur celui du Département sans recourir à des bons de commandes, ce qui démontre l'adéquation de la solution mise en service par rapport au CCTP du marché, ceci dans le respect des coûts et des délais prévus, ce qui est peu habituel des projets aussi complexes que le déploiement d'un progiciel de gestion intégrée (PGI).

Ce n'est qu'après mise en production du département, en mai 2007, que la Ville a été en mesure d'appréhender pleinement tous les impacts de l'adoption du progiciel de gestion intégrée SAP, tant à long terme pour les services concernés qu'à court terme pour la bonne exécution du marché de réalisation du système d'information comptable.

La mise en place d'un PGI représentant un écart très important par rapport aux pratiques développées sur les anciens systèmes, l'administration s'est alors efforcée d'apporter une réponse aux nouveaux besoins, d'améliorer l'ergonomie de la solution pour faciliter l'accompagnement du changement et garantir la productivité par un certain nombre d'automatisations en vue du démarrage du périmètre Ville.

Elle s'est attachée, pour chaque besoin exprimé, à vérifier son bien fondé, la présence ou non de ce besoin dans le CCTP, et à rappeler l'intégrateur dans sa responsabilité de garant du bon fonctionnement de la solution en lui veillant à ce qu'il tire pleinement profit des possibilités offertes par le PGI dans le respect de son offre et du CCTP. Cette exigence toutefois n'a pas

empêché, qu'au vu des impacts organisationnels révélés par les études préalables au développement, des évolutions soient immédiatement décidées par la collectivité – l'intérêt de celle-ci étant d'en disposer le plus tôt possible – évidemment pour les utilisateurs finaux – mais également pour bénéficier du développement général plutôt que prendre le risque de régressions en cas de développements ultérieurs.

A titre d'exemple, les opérations de régularisation ont bien été demandées dans les prestations forfaitaires et ont été réalisées par l'intégrateur, mais la nécessité de développer des outils d'automatisation de ces opérations de régularisation est apparue après la mise en œuvre de la solution. De même, des développements liés aux circuits de validation (ou workflows) de SAP se sont révélés nécessaires alors que ce concept même n'avait pas été envisagé lors de l'élaboration du CCTP (exemple : détermination du nombre d'étapes en fonction de critères de routage ou critères personnalisés par direction).

Une autre illustration de ces besoins nouveaux est apportée par les concepts de Réalisation Opérationnelle (ROP) et Groupe de Réalisation Opérationnelles (GROP). Ces concepts ont été élaborés par la direction des Finances au cours des phases de spécification afin de pouvoir suivre, de manière analytique ou budgétaire, les coûts des opérations. Ces nouvelles règles de gestion ont nécessité d'adapter notamment un certain nombre d'interfaces.

Certains bons de commandes présentaient des caractéristiques techniques très spécifiques à la mise en place de SAP. Ainsi, la mise en œuvre d'outils tels que HACMP et RMAN n'avait pu être prévue et a fait l'objet d'une nouvelle expression de besoin, une fois les équipes techniques Ville formées et conscientes de certaines possibilités, afin d'assurer une meilleure disponibilité du système Alizé. De même, le nombre d'environnements à maintenir et le transport d'objets entre ces environnements ont conduit la Ville à demander une automatisation de ces tâches afin de les sécuriser et d'en réduire les délais.

Enfin, les bons de commande pour ces besoins complémentaires ont été passés de manière relativement rapprochée pour des questions de planification et de vue d'ensemble des améliorations à apporter.

**b) la passation d'un marché de prestations similaires :**

Ce marché concerne des prestations qui, si elles n'étaient pas incluses dans le marché initial, avaient été envisagées comme possibles et c'est d'ailleurs pourquoi l'avis d'appel public à la concurrence ainsi que le règlement de la consultation de l'appel d'offres prévoyaient la possibilité de marchés complémentaires ou de marchés similaires.

Deux raisons principales expliquent la passation de ce marché de prestations similaires.

- La consultation a été préparée par la DSTI en 2005 soit deux ans avant le premier démarrage, or, le périmètre, exceptionnel par son ampleur, du projet a connu des évolutions fonctionnelles et organisationnelles pendant ce délai.
- Ensuite, il convient de rappeler que la ville de Paris a refondu en une seule des applications d'une ancienneté allant jusqu'à 25 ans, reposant sur une cinquantaine de bases de données, ce qui constitue une avancée majeure pour la transparence et la lisibilité des comptes de la collectivité. Cette fusion nécessitait donc une phase importante de reprise de données. Or, durant l'exécution du marché, les reprises de données effectuées pour la mise en place du département se sont déroulées dans des conditions particulièrement difficiles et n'ont pu être réalisées qu'en raison de volumes sensiblement plus faibles que ceux prévus pour la Ville. Les données s'étant révélées beaucoup moins homogènes que prévu, les conditions économiques du marché en matière de reprise des données étaient inappropriées. Vu les risques pour l'intégrité de la comptabilité de la Ville de Paris, l'administration se devait de

sécuriser les travaux par un dispositif de répétitions et d'automatisation plus industrialisé. Ce dispositif, étroitement lié à la solution retenue, constitue une bonne part des prestations demandées au titre du marché à prestations similaires.

Les conditions de la négociation décrites par la Chambre sont erronées :

La négociation s'est déroulée en trois temps avec les résultats suivants :

- Lors de la première réunion de négociation, il est apparu que la première offre du titulaire portait sur un périmètre beaucoup plus large que celui demandé par l'administration. Un recadrage en ce sens a donc été effectué. Les prix forfaitaires et à bons de commande ont également été jugés trop élevés (+ 46% par rapport au marché initial) et une demande d'ajustement a été formulée à l'égard d'Accenture.

- Lors de la deuxième réunion de négociation, l'offre du titulaire avait diminué de 28,21% pour la partie forfaitaire par rapport à la première offre, en prenant en compte à la fois le retour au juste périmètre d'intervention et la révision de l'offre à la baisse de 5,38%. Les prix unitaires pour la partie à commande ont été diminués de 22,8 % par rapport à l'offre initiale. Ils sont effectivement restés supérieurs de 13% par rapport au marché initial alors que la Ville prévoyait une augmentation de 8%, mais les prix des ressources compétentes en matière de PGI avaient parallèlement augmenté de façon substantielle sur le marché, notamment pour le secteur public, avec la mise en place à l'Etat et à l'AP/HP du même produit.

- Parallèlement, l'administration a affiné son expression de certains besoins qui devaient faire l'objet de prestations à bons de commande et a décidé de les inclure dans les prestations forfaitaires comme le recommandent les bonnes pratiques d'achat public afin de négocier dans les meilleures conditions. Une première proposition sur ce nouveau périmètre a été remise avec la deuxième offre. Lors de la troisième réunion de négociation, sur le périmètre revisité, l'offre forfaitaire d'Accenture était en baisse de 8,3%.

La sincérité du rapport à la commission d'appel d'offres ne peut donc être remise en cause. L'administration a effectivement obtenu des baisses significatives et objectives du titulaire, l'évaluation des propositions devant se faire sur des périmètres comparables.

### 3.3.2.3 Le marché de tierce maintenance des applications informatiques – page 41

La Ville de Paris partage totalement l'avis de la Chambre sur la nécessité d'unités d'oeuvre, véritables mini-forfaits.

C'est d'ailleurs ainsi que le marché de Tierce Maintenance Applicative a permis de maintenir plus de 300 applications selon une procédure rigoureuse de contrôle de la qualité et du coût. Afin d'objectiver la cotation des prestations, la DSTI a ainsi adopté un système de cotation reconnu dans la profession, le système en points de fonction, tel que défini par l'IFPUG.

Il convient d'abord de rappeler que le calcul en points de fonction est la norme sur la quasi-totalité des prestations, un fait relevé par la Chambre qui indique que le marché « prévoit quatre types de prestations » et qu'il n'est évoqué que le cas des prestations de type 4. La présentation ainsi faite est donc partielle et doit être replacée en contexte.

Les prestations qui étaient présentées en « journée » ne constituent pas l'essentiel du marché de tierce maintenance applicative puisqu'il s'agit de prestations de conseil et d'assistance technique (parmi laquelle le transfert de compétences). Tous les autres types de prestations sont cotés en unités d'œuvres et en points de fonction.

Le montant de ces prestations est très limité au regard des autres types de prestations. L'analyse des offres présentée en commission d'appel d'offres reposait notamment sur un devis quantitatif estimatif (DQE), portant sur toute la durée du marché et représentatif des besoins évalués par la Ville de Paris. Dans ce document, le montant des prestations de la première année était évalué par l'administration à 1 531 739,83 euros TTC, les prestations de type 4 ne représentaient que 194 500 euros soit 12.69% du total.

La présence dans le CCTP de recours au devis est une imprécision et n'a aucune valeur puisque c'est le bon de commande qui fait foi. Il convient de noter que les recommandations de la CMPE d'avril 2008 ne pouvaient être connues à cette date par la Ville de Paris – l'avis d'appel public à la concurrence ayant été publié le 23 mai 2006.

La DSTI a écarté progressivement la pratique du taux journalier de ses marchés en vue d'assurer une plus meilleure maîtrise de ses coûts.

### 3.3.2.4. Le marché d'assistance pour le recrutement de collaborateurs de la DSTI page 42

Devant ses difficultés à recruter certains profils de haute technicité et fortement spécialisés, la DSTI a souhaité l'aide d'un cabinet de recrutement. Les prestations prévues dans le marché « d'assistance de la DSTI dans le recrutement de ses collaborateurs » sont celles habituellement prévues dans ce type de contrat (cf. article II-2 de l'acte d'engagement - CCAP) et ne présentaient pas de spécificité particulière. Le délai de 8 jours laissé aux organismes leur permettait tout à fait de faire une offre, adaptée à partir des prestations standard qu'ils assurent par ailleurs.

Le bordereau de prix scinde ces prestations, afin de permettre de moduler les prestations demandées en fonction des besoins :

La recherche de candidatures :

- rédaction de la fiche de poste : analyse des composantes du métier, des activités, des compétences et du profil souhaité,en concertation avec l'environnement hiérarchique ;

- présentation d'une synthèse des conditions de recrutement ;
- appel à candidature selon toutes les modalités adaptées (publication dans des supports spécialisés, utilisation de contacts connus, notamment) ;
- pré sélection des candidats ayant des profils conformes à la fiche de poste ;
- conduite d'entretiens individuels, pour les candidats retenus ;

L'assistance au recrutement :

- communication à la DSTI –service des ressources humaines – des candidats retenus en « short list » (CV, lettre de motivation, compte-rendu d'entretien(s) présentant les points de force et de faiblesse, prétentions salariales) ;
- assistance de la DSTI (service d'affectation et service des ressources humaines) dans les négociations avec le candidat.

Le marché a été notifié le 20 février 2007 au cabinet Y qui a proposé une offre répondant pleinement au cahier des charges. Lors de la même réunion, le représentant du cabinet Y a reçu deux fiches de poste présentant des postes en attente de recrutement depuis plusieurs mois :

- administrateur SAP : fiche publiée au BMO du 18/08/2006
- chargé de la sous direction de la production : fiche publiée au BMO du 03/11/2006

Le représentant du cabinet Y a également rencontré à cette occasion les responsables hiérarchiques afin de préciser les attentes des services et d'affiner la fiche de poste.

Des retards sont intervenus dans le circuit de validation et de signature du bon de commande, ils expliquent la date qui y figure – 28/02/2007 – Toutefois, dans les faits, le cabinet possédait toutes les informations utiles pour procéder à ses recherches dès le 20 février.

Disposant dans son vivier de candidats potentiels présentant les compétences et le profil adaptés pour le poste de chargé de sous direction, il a pu ainsi mettre en œuvre l'ensemble des prestations pour lesquelles il a été payé et permettre le recrutement d'un collaborateur, encore en poste à ce jour.

De même, le cabinet a fourni pour le deuxième poste dans la même semaine plusieurs CV de candidats potentiels qui ont été reçus par le service concerné. Toutefois, les questions salariales ayant nécessité des négociations plus longues, le deuxième recrutement n'a abouti qu'en juin.

Il convient enfin de souligner qu'il s'agit du seul cas constaté sur les dossiers transmis et l'ensemble des mandatements contrôlés.

### 3.3.3. Le contrôle des délais de paiement et l'application de la réglementation relative aux intérêts moratoires

#### 3.3.3.1. Les délais de paiement

##### 3.3.3.1.1. Réception des factures

Pour les années 2006 et 2007, la CRC s'est fait communiquer les tableaux de suivi administratif des factures parvenues à la section de comptabilité de la DSTI, qui tracent le parcours et les délais des factures depuis l'enregistrement à l'arrivée jusqu'à la liquidation, après certification du service fait. Une sélection de marchés, opérée par la CRC, lui a également été communiquée par cette même section, afin qu'elle puisse se livrer à un travail de vérification sur pièces. Leur millésime indique une notification en 2005 et 2006.

Si le délai moyen relevé par la Chambre (11 jours) paraît correct au vu de l'étude sur pièces des marchés retenus (selon la méthode de calcul choisie, les chiffres varient de 6 à 14 jours), on peut émettre un doute sur la représentativité des marchés choisis, s'agissant de marchés d'études où un petit nombre de liquidations est effectuée et dès lors qu'il s'agit de liquidations plus complexes et donc plus longues que pour les marchés de fournitures. En effet les résultats de tels sondages sur d'autres marchés, notamment des marchés de fournitures, différeraient sensiblement en fonction du nombre de factures et de la nature des dépenses (les factures relatives à des développements applicatifs sont souvent remises à l'occasion de rendez-vous « de chantier » alors que la date d'émission est antérieure, tandis que les factures relatives à des acquisitions de matériels sont souvent envoyées ou remises simultanément à la livraison, avec parfois des délais de liquidation très courts).

La procédure en place à la section de comptabilité de la DSTI impose l'enregistrement de la facture dès son arrivée, comme l'a constaté sur pièces la CRC, quelle que soit la modalité d'acheminement de la facture. En effet celle-ci n'arrive pas toujours par voie postale et n'est pas toujours, en dépit des dispositions énoncées dans les marchés et précisées dans le formulaire-type de bon de commande (celui utilisé avant la mise en œuvre du système Alizé), adressée à cette section. De nombreux représentants des prestataires, soit techniques soit commerciaux, ont l'habitude de remettre personnellement des factures à l'occasion de passages à la DSTI pour des raisons de travail. Ils peuvent les remettre soit directement à la section de comptabilité, soit à leurs correspondants des services opérationnels, qui ont la consigne dans ce cas de la faire parvenir dans les plus brefs délais à la section compétente pour les traiter.

Il convient de remarquer que les instructions réglementaires, rappelées par la Chambre, précisent qu'en l'absence d'une preuve formelle d'envoi par le créancier (par exemple un envoi postal par courrier recommandé avec avis de réception), c'est la date apposée par l'ordonnateur qui prévaut et non la date d'émission de la facture. De plus, et bien évidemment, la date qui marque le début du délai de paiement doit être postérieure à la fin de la prestation qui fait l'objet de la demande de paiement. Or il arrive que des créanciers anticipent par l'émission d'une facture cette date, facture qui ne peut commencer à être traitée que passée cette date.

La section comptable de la DSTI rappelle régulièrement aux tiers créanciers la nécessité, dans leur propre intérêt, de lui adresser directement leurs factures. Ce rappel est systématique lors des demandes d'information des créanciers auprès des comptables liquidateurs de cette section.

#### 3.3.3.1.2. Validation du service fait

Le tableau d'enregistrement des factures mis en place par le bureau du budget de la DSTI est un outil interne de suivi dont l'objet premier concerne le traçage des factures dans leur circuit entre services aux fins de certification du service fait. Il vise d'abord le respect d'une procédure interne et n'a que secondairement une fonction de calcul du délai de paiement (pour la partie du délai global comprise entre l'arrivée de la facture et sa liquidation). Dans les tableaux 2006 et 2007, un certain nombre de dates ne sont effectivement pas remplies, et mises de ce fait à 0 dans les formules de calcul du tableur, ce qui donne arithmétiquement un délai de liquidation (et non de mandatement) nul. La principale raison du délai nul provient d'un circuit défectueux dans la réception de la facture : facture reçue directement par un service opérationnel, non datée à l'enregistrement, traitée pour attestation du service fait dans le service opérationnel et transmise alors seulement à la section de la comptabilité qui l'enregistre et la liquide souvent dans la même journée.

La fiabilité de ces tableaux, non conçus pour un suivi statistique mais à des fins de gestion (respect de la procédure et relance auprès des services opérationnels), dépend bien évidemment du respect par l'ensemble des services de la procédure définie en matière de circuit des factures.

La mise en place prochaine des CSP comptables, dissociant l'arrivée et le traitement des factures de l'attestation du service fait, devrait permettre de résoudre ce problème en rendant systématique le suivi du délai global de traitement.

Les instructions données par la direction des finances, dans la répartition du délai global de paiement des factures (40 jours depuis le 1er janvier 2009), attribuent 13 jours au comptable public pour le paiement des mandats et 27 jours à l'ordonnateur pour le traitement et l'ordonnancement de la dépense. Sur ces 27 jours, la direction des finances (bureau F5) s'en réserve cinq (délai réduit de moitié depuis janvier 2009). La partie allouée aux directions pour le traitement et la liquidation des factures est donc de 22 jours (27 jusqu'en décembre 2008). Les délais moyens de certification du service fait relevés par la Chambre (11 jours en 2006 et 12 en 2007) sont donc parfaitement compatibles avec le respect du délai global de paiement réglementaire. Le délai de cinq jours indiqué par la Chambre ne constitue qu'un objectif interne fixé par le bureau du budget suite à la mise en place du nouveau système d'information comptable Alizé en 2008 et à la révision des procédures internes qui l'a accompagnée. Il s'agissait d'un objectif final, atteignable progressivement, dans un délai non précisé, et lié à la dissociation du traitement du service fait du support matériel de la facture.

Les délais relevés par la Chambre doivent être jugés à l'aune du respect du délai global de paiement réglementaire et non d'objectifs internes non pertinents pour les années indiquées.

L'attention portée à la durée de la certification du service fait constitue un des enjeux principaux de la mise en place des CSP comptables et amène les directions concernées à réviser leurs procédures pour dissocier cette certification du support de la facture. Le respect du délai global de paiement constitue bien évidemment un des objectifs prioritaires des CSP.

La généralisation d'un document unique pour la certification du service fait partie des procédures et documents étudiés dans le cadre de la création des CSP comptables. L'abandon des visas multiples au sein des services opérationnels a été conseillé lors de la refonte des procédures internes qui a accompagné la mise en place du système Alizé.

Un document unique, celui qui sera adopté pour l'application de dématérialisation des factures, donnera lieu à la mise en place d'une procédure des visas électroniques (« workflow ») limitée vraisemblablement à un visa unique.

### 3.3.3.2. Mesure du délai global de paiement

La Ville reconnaît que le suivi des délais de paiement doit être amélioré, et qu'il peut arriver que les services datent la réception de la facture au moment même de l'arrivée de cette facture dans les services chargés de la liquidation, alors même que cette facture a déjà transité par plusieurs bureaux ou services.
La Ville possède désormais avec Alizé un SI intégré qui lui permettra des progrès importants en la matière.
La mise en service d'Alizé, combinée à la mise en place des CSP et de la dématérialisation des factures, rendra possible la centralisation de l'arrivée des factures, ce qui permettra de leur attribuer la véritable date de réception. Cette nouvelle organisation vise aussi à diminuer les délais de paiement, conformément aux nouvelles obligations réglementaires et à assurer le paiement des intérêts moratoires lorsqu'ils sont dus.